

Pubblicato il 23/04/2018

N. 00929/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02167/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2167 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da: -OMISSIS-, , rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Giovanni Barraja, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimiliano Mangano in Palermo, via N. Morello N.40;

contro

U.T.G. - Prefettura di Palermo, Ministero dell'Interno, Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari, in persona dei legali rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria, con uffici siti in Palermo, via A. De Gasperi 81;

Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato di Palermo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Palmigiano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via R. Wagner 9;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

a)- dell'informativa interdittiva prot. n. 75867 del 5.7.2016, in pari data comunicata a mezzo PEC;

b)- del Verbale del Gruppo Provinciale Interforze riunitosi in data 29.6.2016, conosciuto con la nota prot. n. 75867 del 5.7.2016;

c)- della nota prot. del 14.7.2016, con la quale l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole ed Alimentari, fatto riferimento all'adozione dell'informativa interdittiva, ha comunicato l'avvio del procedimento amministrativo di archiviazione della domanda prot. n. 59777 del 30.3.2012;

d)- della nota prot. n. 19853 del 14.7.16, con la quale la CCIAA di Palermo ha comunicato "la - OMISSIS-";

e)- della nota n. 11432 del 3.8.16, con la quale l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole ed Alimentari, fatto riferimento all'adozione dell'informativa interdittiva, ha comunicato l'avvio del procedimento amministrativo di archiviazione della richiesta di aiuti prot. n. 2252 del 27.2.12;

f)- della nota 11900 del 11.8.16, con la quale l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole ed Alimentari, fatto riferimento all'Adozione dell'informativa interdittiva ha comunicato l'avvio del procedimento amministrativo di archiviazione delle istanze di adesione ai bandi inerenti le misure agro-ambientali e di indennità compensativa;

quanto ai motivi aggiunti:

g) della nota 0143837 del 20/12/2016 con cui la Prefettura ha rigettato l'istanza di aggiornamento presentata ai sensi dell'art. 91 comma 5 D.Lgs. 159/2011, confermando le motivazioni della interdittiva già impugnata.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni intimate;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato di Palermo;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza n. 1096/2016 sulla domanda cautelare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2017 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori Giovanni Barraja e Massimiliano Mangano per il ricorrente, Francesco Pignatone per l'Avvocatura dello Stato, Licia Tavormina, su delega dell'avv. Alessandro Palmigiano, per la Camera di Commercio di Palermo.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato, parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti in epigrafe indicati chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti.

Premette in fatto di occuparsi da anni della coltivazione di prodotti, dell'allevamento di animali e loro derivanti e della relativa commercializzazione, lavorando terreni di proprietà della propria famiglia. Nello svolgimento di tale attività ha avanzato nel tempo richiesta per ottenere i benefici di

cui all'art. 18 L.R. 14 maggio 2009, n. 6. Inoltre, per le dette attività ha presentato domande a valere sul PSR Sicilia in relazione ai bandi pubblicati dall'Amministrazione regionale tra il 2010 e il 2015.

Osserva di aver svolto in passato l'attività di amministratore della -OMISSIS-nel cui ambito, nel corso del 2003, a seguito di indagine della Procura della Repubblica, il socio-OMISSIS-veniva tratto in arresto per il reato di traffico di stupefacenti e quindi condannato nel 2005.

A seguito di ulteriori indagini, gli organi preposti rilevavano che il predetto -OMISSIS- aveva fatto ricorso ai proventi illeciti della contestata attività per far fronte agli aumenti di capitale disposti dalla società -OMISSIS-A causa di tali accertamenti la predetta società era sottoposta a misura di prevenzione, sfociata nella confisca disposta con decreto del 14/11/2006.

Il ricorrente evidenzia che nel contesto di tale provvedimento di confisca veniva prospettato un comportamento illecito dello stesso -OMISSIS-che, sfruttando il proprio ruolo ed immagine, avrebbe artatamente ottenuto credito per la società da parte di istituti bancari: per detti fatti il ricorrente era quindi indagato per i reati di riciclaggio, truffa, falso in bilancio, false prospettazioni nei bilanci e falso contabile e raggiunto da informativa del 29/10/2007.

In sede penale, tuttavia, con provvedimento del 26/09/2008, su conforme richiesta della Procura della Repubblica, il G.I.P. disponeva l'archiviazione del relativo procedimento.

Intervenuta la predetta archiviazione, in data 04/03/2010, il ricorrente era destinatario di una informativa atipica cui seguiva la comunicazione, da parte dell'Amministrazione regionale, dell'avvio del procedimento di archiviazione delle proprie domande per l'ammissione ai benefici richiesti.

Avverso tali provvedimenti il ricorrente illustra di aver presentato ricorso giurisdizionale, definito con sentenza da questo T.A.R. n. 2248 del 10/09/2014 che dichiarava inammissibile il ricorso per "mancata lesività degli atti impugnati".

Esponde quindi che nei due anni successivi alla pubblicazione della predetta sentenza, l'Amministrazione regionale non ha mai concluso i relativi procedimenti, né preso decisioni in ordine agli ulteriore eventuali effetti connessi alla informativa meramente atipica citata, tanto da spingere l'interessato ad agire in giudizio avverso il protratto silenzio.

Solo nel mese di maggio 2016 l'Assessorato regionale avrebbe presentato una istanza alla Prefettura ai sensi del D.Lgs. 159/2011.

In riscontro alla predetta richiesta, l'Autorità prefettizia ha emanato il provvedimento impugnato, richiamando e motivando l'informativa tipica in ragione dei medesimi dati risalenti al triennio 2005-2007, già indicati nella informativa atipica, tra cui: la precedente interdittiva tipica del 2007, basata sul decreto di confisca del 14/11/2006 per fatti connessi ad altra società, -OMISSIS-, in cui il ricorrente (poi raggiunto dal decreto di archiviazione del 2008) era consigliere di amministrazione; la condanna da parte della Corte di Appello di Palermo del 14/06/2007 per *"eccedenze e deficienze nel deposito e circolazione dei prodotti soggetti ad accisa"*.

A seguito dell'impugnata informativa tipica, la Camera di Commercio ha emesso provvedimento, pure gravato, di decadenza dall'iscrizione.

In ragione dell'interdittiva, l'Amministrazione ha dato comunicazione di avvio del procedimento di archiviazione delle domande presentate dalla ditta; mentre per le restanti provvidenze già elargite è

stato comunicato l'avvio del procedimento di revoca.

Nel ricorso si articolano le seguenti censure:

1-Violazione ed errata applicazione degli art.t 84 e 91 D.Lgs. 159/2001; violazione di legge per difetto di motivazione, eccesso di potere sotto diversi profili tra cui mancanza del principio di attualità: l'impugnato provvedimento interdittivo è incentrato unicamente sui medesimi fatti ed elementi posti a base della comunicazione prefettizia del 04/03/2010, differenziandosi solo laddove riscrive e riporta quasi fedelmente alcuni passaggi del decreto di confisca del 2006 in danno della società in cui era presente il sopramenzionato -OMISSIS-; per i medesimi fatti, nel 2010 il Prefetto aveva invero rilasciato nei confronti dell'attuale ricorrente una mera interdittiva atipica; per i medesimi fatti, ed in assenza di ulteriori e più aggiornati elementi atti a comprovare l'attualità del pericolo, illegittimamente il Prefetto ha emesso una informativa interdittiva tipica;

2- Violazione dell'art. 93 D.Lgs. 159/2011 sotto altro profilo, errata applicazione degli artt. 84 e 91 D.Lgs. 159/2011, violazione di circolari, violazione di legge per difetto di motivazione ed eccesso di potere: il Prefetto non ha svolto alcuna autonoma valutazione sul materiale istruttorio e sulle deduzioni di cui al verbale del Gruppo Interforze del 29/06/2016, in palese violazione dell'art. 93, comma 4, D.Lgs. 159/2011 e delle stesse circolari ministeriali 08/02/2013 e 19/04/2013;

3-Violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 D.Lgs. 159/2011 sotto ulteriore profilo, eccesso di potere: secondo la giurisprudenza amministrativa, i provvedimenti prefettizi possono far riferimento anche a fatti risalenti nel tempo, purché corredati da ulteriori riscontri attuali di cui non v'è traccia nel provvedimento impugnato.

Resiste l'Avvocatura distrettuale per l'amministrazione intimata.

Resiste altresì la Camera di Commercio.

Con ordinanza n. 1096/2016 la domanda cautelare è stata accolta limitatamente ai provvedimenti rubricati in epigrafe con lett a) e lett. d).

Su appello dell'Amministrazione, il C.G.A. si pronunciava in parziale riforma con ordinanza n. 51/2017 ripristinando, fino alla pubblicazione della sentenza di merito, gli effetti inibitori del provvedimento interdittivo impugnato in primo grado, ad eccezione di quelli connessi all'esercizio dell'attività economica.

Con ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato la nota prot. 0143837 del 20/12/2016 con cui l'Amministrazione ha rigettato l'istanza di aggiornamento presentata dal ricorrente ai sensi dell'art. 91, comma 5, del D.Lgs. 159/2011, confermando le motivazioni dell'informativa gravata con l'atto introduttivo. Nel predetto ricorso sono sostanzialmente reiterati i tre motivi di gravame già articolati nell'atto introduttivo.

Con memoria del 22/09/2017 la Prefettura concludeva per il rigetto del ricorso.

Con memoria del 25/09/2017 la camera di Commercio di Palermo ha chiesto il rigetto del ricorso sottolineando, quanto al provvedimento di propria competenza, la natura vincolata della decadenza dal registro delle Imprese a seguito della emanazione della informativa tipica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 89-bis D.Lgs. 159/2011.

Con memoria di replica del 05/10/2017 parte ricorrente insisteva per l'accoglimento.

Quindi alla pubblica udienza del 26 ottobre 2017 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto per le considerazioni che seguono.

Il *thema decidendum* va circoscritto ai soli aventi natura provvedimento che incidono sulla posizione del ricorrente, con esclusione, quindi, delle mere comunicazioni di avvio del procedimento (di archiviazione delle domande presentate dal ricorrente o di revoca delle erogazioni già concesse) e degli atti endoprocedimentali richiamati nel contesto dell'informativa prefettizia impugnata.

Segnatamente, ai fini del decidere, vengono quindi in rilievo, quanto al ricorso introduttivo, i provvedimenti rubricati in narrativa con lett. a), lett. d); quanto ai motivi aggiunti il provvedimento sub. g).

Così circoscritto l'oggetto del contendere, ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato e vada accolto per le assorbenti censure n. 1 e n. 3 articolate nel ricorso introduttivo e riproposte nei successivi motivi aggiunti qui contestualmente scrutinate.

Il costrutto motivazionale su cui si basa l'impugnata interdittiva poggia essenzialmente, come già rilevato in sede cautelare, su fatti risalenti nel tempo in relazione ai quali manca invero un riscontro sotto il profilo della attualità.

Non è revocabile in dubbio, come già accertato da questo T.A.R. con la sentenza n. 2248/2014, che la precedente informativa, emessa dal Prefetto sulla scorta delle misure di prevenzione reale che avevano interessato la precedente società in cui era socio l'attuale ricorrente (per fatti connessi ad altri soci) avesse valenza di informativa atipica e non già tipica: dal che l'inammissibilità del relativo ricorso per carenza di lesività degli atti impugnati, siccome prodromici unicamente alla emanazione di eventuali provvedimenti di competenza delle Amministrazioni di indirizzo, mai adottati.

Né varrebbe sostenere che, nel pregresso quadro normativo di riferimento ed in assenza della previsione normativa oggi contenuta nell'art. 89-bis D.Lgs. n. 159/2011, nel 2010 l'Autorità prefettizia, anche in presenza di significativi elementi di serio rischio di infiltrazione e condizionamento mafioso, non era legittimata ad adottare una informativa interdittiva tipica.

L'assunto trova troppo e non risulta condivisibile.

Va evidenziato che l'informativa prefettizia *atipica* emessa nel 2010 si inseriva nel contesto del procedimento per l'erogazione al ricorrente, da parte della Regione, dei benefici di cui all'art. 18 l.r. n. 6/2009.

Ciò posto, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. sent. Consiglio di Stato n. 565/2017, punti 7.5, 8.1 e 8.2) ha rimarcato che la previsione oggi contenuta nel mentovato art. 89-bis D.Lgs. 159/2011 non abbia *natura attributiva di un nuovo potere sostanziale*, invero già rinvenibile nei dati di diritto positivo esistenti.

Ed invero, anche nel contesto del precedente quadro normativo, a fronte della sussistenza di misura di prevenzione reali e di ulteriori elementi raccolti ove rappresentativi di indici rilevatori di tentativi di infiltrazione mafiosa, l'Autorità prefettizia ben avrebbe potuto emettere la relativa interdittiva tipica ex art 4 comma 4 D.Lgs. 490/1994.

Invero, con l'informativa prefettizia atipica del 2010 la Prefettura ha evidenziato che nei confronti di -OMISSIS--OMISSIS-NON sussistono le cause decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'art. 10 della Legge 31 maggio 1964 n. 575 e successive modificazioni ed integrazioni". Con lo stesso provvedimento, tuttavia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 septies della Legge 726/1982, l'Amministrazione segnalava che "il Tribunale di Palermo, nell'ambito della misura di prevenzione personale e patrimoniale nei confronti di -OMISSIS-(indiziato mafioso, condannato – nel 2005 – ad anni 11 e mesi 4 di reclusione per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti) con decreto del 14.11.2006 /appellato) ha disposto, tra l'altro, la confisca dell'intero capitale sociale e dell'intero complesso aziendale della -OMISSIS-era presidente e detentore di quote"; evidenziando al contempo che il predetto -OMISSIS-è stato consigliere della -OMISSIS-. nei cui confronti, nel 2007, è stata emessa informativa antimafia interdittiva supportata, tra l'altro, dalla presenza nella compagine sociale di diverse persone coinvolte nel sopra richiamato provvedimento di confisca, e che il medesimo è stato condannato in via definitiva dalla Corte di Appello di Palermo in data 14/06/2007 "per il reato di deficienze ed eccedenze nel deposito e nella circolazione dei prodotti soggetti ad accise".

Ebbene, come già evidenziato, in presenza di detti elementi, nel 2010 l'Autorità prefettizia ha ritenuto, con l'informativa atipica, che non sussistessero cause di decadenza, di divieto o di sospensione,

In primo luogo, come correttamente dedotto dal ricorrente nella memoria di replica, i dati segnalati, ai sensi del citato articolo della Legge n. 726/82, andavano considerati come "elementi o indicazioni utili alla valutazione, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, dei requisiti soggettivi richiesti per il rilascio, il rinnovo la sospensione o la revoca delle licenze, autorizzazioni concessioni ...".

Elementi, quelli appena esposti, che costituiscono la medesima base fattuale su cui si è ancora, a distanza di anni, il provvedimento prefettizio interdittivo tipico impugnato con il presente ricorso: senza che nel contesto del nuovo provvedimento vengano in rilievo dati aggiornati rispetto a quelli già illustrati, idonei come tali a corroborare, anche secondo il consolidato principio giurisprudenziale "del più probabile che non", la fondatezza del giudizio prognostico della accertata sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'ambito della (nuova e differente) attività esercitata dal ricorrente.

La giurisprudenza amministrativa ha sul punto certamente riconosciuto che, ai fini dell'informativa interdittiva, possono rilevare anche fatti pur risalenti nel tempo "quando gli elementi risalenti raccolti dal Prefetto a tal fine siano sintomatici di un condizionamento attuale dell'attività dell'impresa" (cfr. Cons. St., Sez. III, n. 4602/2015 e n. 3653/2015; 1846/2016; cfr. anche Cons. St., sez. III, 23.1.2015, n. 305). Se, viceversa, dall'esame dei fatti più recenti non esce confermata l'attualità del condizionamento, pur ipotizzabile sulla base dei fatti più risalenti, l'informativa deve essere annullata (Cons. St., sez. III, 13.3.2015, n. 1345).

Orientamento quest'ultimo ribadito ancora di recente dalla stessa Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza 2085 del 05/05/2017, che non lo ha ritenuto applicabile alla questione lì dedotta atteso che, dall'esame degli atti e dal richiamo prefettizio alla sentenza penale, è stato ritenuto attuale e non interrotto il rapporto di collaborazione e di interessenze economiche dell'interessato con ambienti mafiosi.

Diversamente, nel caso in esame, l'impugnato provvedimento prefettizio risulta manchevole del predetto giudizio di attualità.

Senza nemmeno far menzione della intervenuta archiviazione del 2008, su richiesta della stessa Procura della Repubblica, del procedimento penale aperto nei confronti del ricorrente, e su cui ci soffermerà di seguito, il provvedimento impugnato risulta meramente ricognitivo dei precedenti fatti riportando anche alcuni passaggi del provvedimento di misura di prevenzione, antecedente alla citata archiviazione, che ha riguardato il sequestro (e poi la confisca) delle compagne sociale della -OMISSIS-

In relazione alla archiviazione del 2008, obliterata nel provvedimento interdittivo, risulta incontestato quanto sostiene parte ricorrente in ordine alle motivazioni che avevano indotto lo stesso Pubblico Ministero a richiedere l'archiviazione del procedimento.

In particolare, nella memoria di replica parte ricorrente, a confutazione delle prospettazioni dell'Avvocatura erariale (relative ad un asserito comportamento ingannatorio del ricorrente nei confronti degli istituti bancari), pone all'attenzione del Collegio i seguenti passaggi della richiesta del Pubblico Ministero:

1. *" quanto alle anomalie sopra riscontrate, il P.M ritiene che le stesse, sebbene dimostrino un atteggiamento assai disinvolto nelle valutazioni operate dai funzionari dell 'IRFIS, non assurgano ad artifici e raggiri idonei ad integrare la fattispecie delittuosa di cui all'art. 640 bis c.p. (Doc. n. 7., pag.12);*

2. *" ... Anche in tal caso si è quindi in presenza non di fraudolente prospettazioni da parte della società richiedente, bensì di valutazioni operate dell'ente istruttore (IRFIS) in modo superficiale, ma comunque espresse nell'ambito dei poteri discrezionali che la normativa gli attribuiva" (Doc. n. 7.; pag.13);*

3. *"In conclusione, occorre ribadire che sebbene tutta la procedura presenti evidenti*

irregolarità che un istruttoria più scrupolosa ed approfondita da parte dell'ente istruttore avrebbe sicuramente evidenziato, tali irregolarità ... non si ritengono sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio per il delitto di truffa aggravata ... atteso che non vi è stata dimostrata alcuna induzione in errore etiologicamente diretta ad ottenere fraudolentemente il contributo agevolativo" (Doc. n. 7., fine di pag. 13 e pag. 14, allegato al ricorso introduttivo)".

Invero, quale precedente penale direttamente imputabile al ricorrente, l'impugnato provvedimento prefettizio richiama la sentenza della Corte di Appello di Palermo del 14/06/2007 che, tuttavia, è relativa ad una fattispecie (ex art. 47 D. Lgs. 504/1995) non è ascrivibile a quelle rilevanti ai fini dell'emissione di informative tipiche.

Non può condividersi infine quanto sostenuto della Difesa erariale secondo cui *"Nel caso che ci occupa, inoltre, sembra potersi rilevare una linea di continuità con il ruolo svolto dal titolare della ditta ricorrente nelle società sopra indicate e la ragione per cui è stata richiesta l'informazione antimafia oggetto di impugnazione, ovvero l'erogazione di un finanziamento pubblico in favore della impresa individuale -OMISSIS--OMISSIS-".*

L'assunto prova troppo, in quanto tenta di ricavare elementi di asserita "continuità" dalla mera presentazione di istanze di accesso a finanziamenti pubblici da parte del ricorrente nel contesto di altra e differente società e a valle, per altro, di un provvedimento di ampia archiviazione (del 2008) motivato dalla stessa Procura della Repubblica come in narrativa.

Invero, la richiesta dell'Assessorato Regionale (giusta nota 06741 del 04.05.2016) di "informazioni

antimafia ex art. 91 del D.lgs. 159/2011" si pone quale mera condizione di procedibilità dell'iter amministrativo finalizzato alla concessione di contributi e dei finanziamenti richiesti dal ricorrente quale titolare della nuova impresa individuale.

Le osservazioni appena svolte corroborano la fondatezza delle censure n. 1 e n. 3 articolate nel ricorso introduttivo e valgono anche a sostenere i medesimi profili di gravame articolati nei motivi aggiunti avverso il rigetto n. 0143837 del 20/12/2016 dell'istanza di aggiornamento dell'informativa prefettizia ex art. 91 comma 5 D.Lgs. 159/2011.

In conclusione, assorbiti gli ulteriori profili di doglianza, il ricorso è fondato e va accolto con conseguente annullamento dei provvedimenti sopra illustrati, ivi compreso il provvedimento con cui la Camera di Commercio, in via meramente consequenziale, ha disposto la cancellazione dal registro delle imprese.

Attesa la natura della controversia e degli ambiti di discrezionalità del potere prefettizio in materia di informative antimafia, ritiene il Collegio di poter derogare eccezionalmente alla regola della soccombenza compensando tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e per quanto di ragione annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il nominativo del ricorrente, di ogni altra persona fisica o giuridica menzionata in sentenza.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Valenti

IL PRESIDENTE
Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

-

© 2014 - giustizia-amministrativa.it